联合国 S/2005/706



安全理事会

Distr.: General
8 November 2005
Chinese
Original: English

2005年11月7日秘书长给安全理事会主席的信

谨此提及随信所附负责监测波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定执行情况高级代表2005年11月2日的信（见附件）。

请提请安全理事会成员注意本信为荷。

科菲·安南（签名）

附件

2005年11月2日负责监测波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定执行情况高级代表给秘书长的信

安全理事会1995年12月15日第1031（1995）号决议请秘书长按照《波斯尼亚—黑塞哥维那和平总框架协定》附件10和1995年12月8日和9日伦敦和平执行会议的结论，将高级代表的报告提交给安理会。我根据该决议向你提交第二十八次报告。请你把报告提交安全理事会成员审议。

帕迪·阿什当（签名）

附文

负责监测波斯尼亚-黑塞哥维那和平协定执行情况高级代表给秘书长的第二十八次报告

摘要

1. 2005年上半年，波斯尼亚和黑塞哥维那进一步满足有关要求，从而能着手同欧盟进行谈判，以签订一项《稳定与结盟协定》和加入北约的和平伙伴关系。和平执行委员会在6月认为，与欧洲联盟和北约建立正式关系是取得进展的一个重要标志，使国际社会能够在文职人员促成和平和波斯尼亚和黑塞哥维那开展基本国家建设领域中，逐步解除它的执行作用。虽然在改革议程各方面取得了显著进展，但在报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那没有实现任何一个目标。尽管2004年年底前达到了北约的军事/技术标准，在2005年上半年期间与前南问题国际法庭的合作有了很大的改进并消除了该国执法和安全体制中的某些系统性弱点，但加入和平伙伴关系需要满足的一个条件仍然是与前南问题国际法庭充分合作。在编写本报告时，一些主要被告，包括拉特科·姆拉迪奇和拉多万·卡拉季奇，依然逍遥法外。欧洲联盟委员会可行性研究报告提出的有关通过公共广播立法和同意按欧洲联盟委员会原则改组警察的两个条件，依然没有得到满足。

2. 由于存在这些障碍，波斯尼亚和黑塞哥维那有可能在实现欧洲－大西洋一体化方面落后于所有邻国。高级代表办事处的主要作用是重点支持波斯尼亚和黑塞哥维那满足欧洲联盟委员会和北约提出的条件以及波斯尼亚和黑塞哥维那自己的《任务执行计划》，该计划旨在提高国内机构的运作能力和效率。高级代表办事处力求支持波斯尼亚和黑塞哥维那机构作出努力，更多地承担起管理自身事务的责任。为了进一步鼓励地方当家作主和承担责任，高级代表办事处在报告所述期间尽量减少动用波恩权力强行立法的次数。

3. 欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团（欧盟部队）自开始部署以来起就建立了良好的声誉，成为支持欧盟政治目标和高级代表办事处的任务执行计划的一个主要伙伴。由于在部署前就开展了宣传，及早采取强有力的行动，在当地积极进行巡逻，地方观察小组开展活动，收缴武器和采取其他行动以确保《和平总框架协定》得到遵守和防止反对代顿和平协定的活动，因此圆满完成了从稳定部队到欧盟部队的过渡。

4. 在本报告所述期间，欧洲联盟警察特派团（欧警特派团）已开始准备结束目前的任务，并筹划一个后续特派团。欧警特派团继续支持当地警察建立管理体系，以便改善指挥和控制，同时协助国家一级的安全部、国家情报保护局和国家边防局提高管理和运作效率。

5. 警察改组委员会已于 2004 年 12 月 15 日完成审议工作。1 月 14 日，委员会主席维尔弗雷德·马滕斯正式向总理阿德南·泰尔齐奇和高级代表提交了报告。报告提出了按欧洲联盟委员会认可的三项原则改革警察的模式。这三项原则是：国家一级的警务工作有预算和立法授权；警务工作不受政治干扰；根据业务和技术标准划分警区。虽然在冬季和春季进行了大量说服工作，开展公共宣传，举行高级别的政治谈判（由此产生了尤其体现塞族人的关注的提案），但塞族共和国代表于 5 月下旬拒不同意所提出的警察改革模式。具体地说，他们拒绝接受改革所依循的经欧洲联盟委员会认可的基本原则，包括取消塞族共和国警察以及必要时警区可跨越实体之间的边界线。高级代表办事处和欧洲联盟委员会都一直坚持欧洲联盟委员会的三项原则没有商量余地。拒绝这些原则，也就无法着手谈判波斯尼亚和黑塞哥维那的《稳定与结盟协定》，塞尔维亚民主党(塞族民主党)领导的塞族共和国这样做，是舍弃一体化，而选择孤立。

6. 但防务改革却在迅速进行。尽管条件不佳，但达成并维持了全面共识，其中包括取缔实体的管辖权，将所有的防务责任和人员交给国家，取消强行征召，建立一支经过改组的小型后备部队，作为缩编后的正规军的后备。

7. 2005 年年初，成立了前南问题国际法庭监测组，围绕法庭为波斯尼亚和黑塞哥维那当局规定的 12 项任务开展工作。这一情况以及高级代表在 2004 年采取的严厉制裁措施，是塞族共和国在与法庭合作问题上态度大有改善的部分原因。塞族共和国政府在战后首次安排向海牙交出和移交了数名被告，并同贝尔格莱德合作，为其他“自愿”投案者提供方便。塞族共和国还发动了一场宣传运动，敦促公众给予合作，帮助塞族共和国丢掉这个包袱。尽管取得了这一进展，但随着斯雷布雷尼察周年纪念日的到来，卡拉季奇和姆拉迪奇以及国际法庭的其他主要被告依然逍遥法外的情况不免更加引人注目。

8. 由于波斯尼亚和黑塞哥维那的情报和安全局继续在行动、分析和行政领域进行改组，情报改革督导卡尔马·科奇什的任务期限又延长了 6 个月。200 多名前雇员的上诉已经处理完毕，尽管改革提出的审查程序已使此举变得多此一举，而其余工作人员已被派往新的岗位。

9. 1 月 1 日，波斯尼亚和黑塞哥维那法院第一科和第二科书记官长处以及检察官办公室战争罪特别司和有组织犯罪和腐败特别司已全面运作。高级代表任命了第一批法官和检察官，并开始审理有组织犯罪案件。

10. 作为促使波斯尼亚和黑塞哥维那恢复正常和将责任移交给国家机构的有关工作的一部分，高级代表在春季决定开始对过去禁止某些人全面参加政治生活和公共生活的决定进行审查。他在 5 月和 6 月取消了对 5 个人的限制。

11. 在经济领域，高级代表办事处继续优先注重旨在改善商业环境和管理财政制度的改革，以便创造一个有利于增加就业机会的环境。这些改革还旨在使该国有

更加坚实的宏观经济基础，为最终加入欧盟铺平道路。在报告所述期间，随着波斯尼亚和黑塞哥维那当局自主程度的提高，经济日益稳定。和平执行委员会指导委员会尤其欣见 5 月 14 日成立了波斯尼亚和黑塞哥维那财政理事会，财政可持续性工作组的任期也延长了。波斯尼亚和黑塞哥维那在实现拥有统一经济(和财政）体制的目标方面，又迈进了一步。

12. 在这一期间，完成了起草涵盖国家一级所有雇员的《工资法》的工作。但塞族共和国继续阻挠任命国家财产委员会的成员，因而延误了清查、分配和管理公共资产的工作。

13. 2005 年上半年，莫斯塔尔实现统一的工作继续取得进展。随着一度因族裔因素分裂的机构归为一体，主要政党中的温和多数派之间的合作开始显示影响，根据新的《公务员法》任命了公务员，并于 6 月通过了城市统一预算。

14. 在报告所述期间，继续作出努力，确保布尔奇科区的多族裔机构和民主机构持续有效运作，并确保各实体和国家机构按照最后仲裁裁决，尊重该地区作为自治行政单位的地位。6 月，和平执行委员会指导委员会欣见部长理事会和区政府计划达成协定，让布尔奇科区在国家一级享有适当的代表权。

一. 导言

15. 这是我自 2002 年 5 月 27 日担任波斯尼亚和黑塞哥维那高级代表职务以来给秘书长的第六份报告。根据惯例，报告评估了实现以往报告所述目标的进展，并阐述了报告所述期间的事态发展。

二. 最新政治情况

16. 尽管国内政治局势千变万化，但 2005 年上半年国际社会在波斯尼亚和黑塞哥维那的议程依旧未变。国际社会的主要目标是使波斯尼亚和黑塞哥维那当局能够走走向欧洲-大西洋一体化，特别是首先同欧洲联盟和北约建立合同关系。

17. 波斯尼亚和黑塞哥维那能否与欧盟开始《稳定与结盟协定》的谈判将取决于能否满足欧洲联盟委员会 2003 年 11 月可行性研究报告开列的尚未得到满足的条件。这些条件中最突出的两个领域是警察改组和公共广播。欧洲联盟委员会提出的改革警察的条件规定国家掌管预算权和行政权，不让警察受政治干扰，并根据业务和技术标准建立地方警区。然而，塞族拒不接受欧洲联盟委员会的原则，因此无法打破僵局。试图通过进一步谈判和达成妥协来取得进展的多次努力均遭到拒绝。可行性研究报告还要求根据欧洲标准通过公共广播的立法。在编写本报告时，克罗地亚人要求有一个完全是克罗地亚语的电视频道，致使公共广播法律迟迟不能通过。

18. 另一个重要政治目标是满足北约对波斯尼亚和黑塞哥维那加入和平伙伴关系提出的基本条件。能否加入和平伙伴关系的关键仍然是塞族共和国是否与前南问题国际法庭充分合作，因为采纳防务改革委员会的建议已经满足了加入和平伙伴关系的军事/技术要求。塞族共和国与贝尔格莱德合作制定了一个新政策，即通过谈判有关条件，让大多在塞尔维亚境内的国际法庭的被告“自愿”（在条件优厚的情况下）投案。2005 年上半年，有 10 名波斯尼亚和黑塞哥维那被告被移交给海牙。北约虽然赞扬这一进展，但认为，在没有逮捕通缉首犯姆拉迪奇和卡拉季奇之前，不能认为合作是令人满意的。由于逮捕这两人需要与贝尔格莱德和波德戈里察成功地进行区域合作，因此防务改革的重点有所改变，由尽早加入和平伙伴关系，变为全面完成必要的改革，一埃消除了国际法庭的障碍，就使波斯尼亚和黑塞哥维那拥有正式加入北约的可信候选资格。

19. 国防改革委员会在共同主席拉菲•格雷戈里安和波斯尼亚和黑塞哥维那国防部长拉多万诺维奇领导下取得的进展令人瞩目。尽管去年 12 月定下了宏伟目标，但国防改革委员会依然以协商一致的方式开展工作。有关撤消实体武装部队和国防部以及关于让国家拥有一个全国统一的、民主控制的军队的模式最后协定是在夏季达成的，故不在本报告的时间范围内。再者，国防改革委员会设想的新的体制还要经过一两年时间才能充分实现。但最终会有一支能够与北约兼容的军队，比预期的时间要早得多。

20. 国内政治依然瞬息万变。北约于 2004 年 12 月拒绝接受波斯尼亚和黑塞哥维那加入和平伙伴关系。塞族共和国对高级代表、美国和欧盟部队在此之后宣布的措施表示不满。塞族共和国政府和部长理事会的四名塞族成员中有两名辞职，以示抗议。到 2 月中旬，巴尼亚卢卡省组建了新政府，这次是由塞族民主党公开任命的，到 2 月底，国家一级的部长似乎都同意留任。

21. 4 月，随着一连串政治人物受到指控，出现了进一步的不稳定。国家主席团克族成员德拉甘•乔维奇和国家交通部长布兰科•乔基奇均因据称在任时犯有金融罪而被控。之后，波斯尼亚和黑塞哥维那国家机构的运作受阻。高级代表办事处本着身居国家要职的人在被控后应下台以维持其职务廉正性的原则，坚持要这两人辞职。乔基奇最终同意了，但乔维奇拒绝了。国际官员尽可能不与他接触，但高级代表决定在 3 月底将其撤职。直到议会 5 月 9 日选出克罗地亚民主共同体(克民共体)候选人伊沃•米罗•约维奇后，主席团克族成员的空缺才补上。乔维奇后来被选为克罗地亚这一主要民族党派的主席。

22. 另一次政治不稳定是部长理事会一直迟迟未能就任命何人为国家情报保护局局长达成一致而引发的。总理泰尔齐奇在对部长理事会中的塞族成员阻挠改革，特别是阻挠任命一名克罗地亚人担任国家情报保护局局长抱怨了一段时间后，提出提前进行选举。随后，泰尔齐奇要求高级代表任命国家情报保护局局长，使部长理事会无法进行阻挠。高级代表随即任命了最具备资格的候选人（此人恰

好是伊万尼奇支持的塞族候选人，而不是大多数其他部长支持的一个克罗地亚人）。泰尔齐奇作出了反应，于 6 月 7 日决定接受外交部长姆拉登·伊万尼奇在 2004 年 12 月提交但随后在 2 月又非正式撤回的辞呈。但姆拉登·伊万尼奇拒不承认他的旧辞呈仍然有效，更不用说承认泰尔齐奇有权撤他的职了。由于高级代表办事处认为在商定接替人之前，伊万尼奇和乔基奇都应该继续留任，且泰尔齐奇无法在组成联盟的各派中就撤泰尔齐奇的职一事取得共识，部长理事会仍然维持原班人马。

三. 欧洲联盟委员会可行性研究的要求

23. 塞尔维亚和黑山在 4 月份成功完成可行性研究，这孤立了波斯尼亚和黑塞哥维那，使之成为该地区唯一同欧盟没有合同关系的国家。欧洲联盟特别代表同欧洲联盟委员会密切合作，发挥主动，向波斯尼亚和黑塞哥维那当局及民众解释要求贝尔格莱德履行的严格条件，包括改进同法庭的合作，尊重《宪章》，此后才可能得到欧洲联盟委员会的肯定评语。现在波斯尼亚和黑塞哥维那如果也想得到准许，开始就稳定与结盟协定展开谈判，它就必须履行条件，包括有争议的改组警察和改革公共广播的条件。

24. 欧盟/波斯尼亚和黑塞哥维那协商工作队于 5 月 19 日和 20 日举行会晤，欧洲联盟委员会评估了波斯尼亚和黑塞哥维那当局在执行可行性研究中规定的 16 项优先任务方面取得的进展。欧洲联盟委员会赞扬波斯尼亚和黑塞哥维那在国际义务、人权、能源、施政、贸易和建立一个单一经济空间方面所做的努力，但指出，在警察部门改革和公共广播方面均未取得多大进展。欧洲联盟委员会还强调，需要取得持续进展，以实现同法庭全面合作。

25. 欧洲联盟委员会还指出了需要进一步努力的其他方面。还需要制定出确保间接税务局（间税局）法律和技术框架的四项立法，这样才能按时在 2006 年 1 月实施增值税。在报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那议会尚未通过关于海关违规、直接税收程序、间税局本身和征收程序的各项立法。同样，关于将国家和实体监察员合而为一以及建立一个信息社会局的立法也尚待立法机构通过。

26. 13 个应设部门或机构还没有完全成立，大部分是因为缺少主管或管理委员会。这些机构包括食品安全局、公共采购局、采购审查委员会、市场监督局、信息社会局和主管标准化、计量和知识产权的各机构。

27. 另一方面，各实体在按国家级标准统一立法方面取得了显著进步，特别是在单一经济空间（保险法）、难民返回（实体难民和流离失所人员法）和多年预算管制等方面。实体的关于出于良心拒服兵役法律和广播法的通过须等待国家的有关立法的通过。

四. 灌输法治观念

28. 高级代表办事处继续加强波斯尼亚和黑塞哥维那法院的能力，为有组织犯罪和战争罪两个特别小组征聘和任命了国际法官和检察官。更重要的是，高级代表办事处监督了国内几乎所有法律工作人员从法治部转到法院这一过程。他们将加入检察官处和书记官处，这两个机构都将加速成为完全的国内机构。

29. 同时，十分强调加强在区级和县级工作的地方检察官的能力。高级代表办事处对全国检察官之间的联系提供技术支助，使他们能够就处理最棘手的有组织犯罪和腐败案件交流经验和战略。

30. 高级代表办事处继续同欧警特派团一起参加项目管理工作组；设立该工作组的目的是通过帮助建立安全部、国家情报局和波斯尼亚和黑塞哥维那刑警组织，加强国家级执法能力。高级代表办事处还完成了一项犯罪和民产没收法调查，以帮助司法部对犯罪收入找出切实的处理办法。

31. 高级代表发布了有关裁决，将两家银行置于一名临时行政官的权力之下，由该行政官负责监督这两家银行的业务，分析其交易，以查明欺骗和其他犯罪活动的证据，并在可能的情况下追回欠这两家银行及其小额储蓄者的资产。国家检察官起诉、审理并判处了一些参与这两家银行非法业务的人。仍然可能进一步审理与上述案件有关的案情。

32. 高级代表办事处努力推动同本区域内外打击有组织犯罪和恐怖主义网络的法律援助组织、检察官和执法机构的联络和合作。这类组织包括东南欧检察官咨询小组、欧洲司法协调机构和其他欧盟框架和机构以及国际刑警组织、东南欧合作倡议反犯罪中心和国家情报保护局。

五. 战争罪分庭

33. 波斯尼亚和黑塞哥维那法院内负责战争罪行和有组织犯罪分庭的第一位国际书记官长今年初上任。在 2005 年头三个月期间，战争罪项目脱离高级代表办事处，书记官长开始负责战争罪行分庭的管理和行政工作。法治部召集并主持了一个引渡工作组，其任务是就因波斯尼亚和黑塞哥维那法院审判战争罪需引渡邻国公民所带来的许多问题提出解决办法。

六. 同前南斯拉夫问题国际刑事法庭的合作

34. 自上一次报告以来，塞族共和国政府和贝尔格莱德当局在改进同法庭的合作方面都有了显著进步。在 18 个 2005 年初被法庭通缉的与波斯尼亚和黑塞哥维那有关的逃犯中，10 人已在六月底被转送到海牙。虽然早就应该这样做，但这仍然是塞族共和国和塞尔维亚和黑山当局的一大进步。另一方面，在夏末时，法庭首要通缉的被告 Karadzi 和 Mladic 仍在该法庭尚在通缉的 7 名在逃罪犯之中。斯雷布雷尼察周年纪念正在临近，法庭放映了“蝎子”特遣队 1995 年在斯雷布雷

尼察地区处决波什尼亚克人的录像，在这种情况下，他们的逍遥法外令人瞠目。只有对塞族共和国和塞尔维亚和黑山不断施加压力，才能终止这种完全不能接受的局面。

35. 受和平执行委员会的敦促，泰尔齐奇总理和高级代表于 2 月设立了一个法庭高级别监测小组。目的是确保所有有关部委和机构真正交流情报，协调行动。2 月和 4 月期间多次召开会议，由此产生的势头证明是有益的，纠正了大部分人员和结构性缺陷，原先这些缺陷阻碍着同法庭合作并妨碍遵守波斯尼亚和黑塞哥维那签字同意的欧盟的若干指令。这方面还存在一些问题，但一个相对非正式的监测进程看来可以确保最终解决这些问题。

七. 经济改革

36. 加入欧盟计划继续推动该国的经济改革方案。不幸的是，因改革而抬高的期待同普通公民所感觉到的好处之间的差距不断扩大。因此，在波斯尼亚和黑塞哥维那改革疲劳几乎可以触觉。虽然大部分转型国家经历了这样的现象，但是，由于波斯尼亚和黑塞哥维那的改革进程磕磕绊绊，有时因国内政治内讧和体制僵硬几乎完全垮台，因此波斯尼亚和黑塞哥维那的转型更加痛苦。

37. 不过，波斯尼亚和黑塞哥维那当局采取了一些重要步骤，以增加财政方面的政府间协调。2 月 11 日成立了可持续财政工作组。小组由政府和学术界专家组成，其任务是就各级政府实现大量节省的方法提供咨询。预期小组将及时为 2006 年和此后的多次政府预算进程提出具体政策建议。此外，5 月 14 日，国家和实体的各位总理和财政部长成立了波斯尼亚和黑塞哥维那财政理事会。财政理事会的一项重要任务将是，确保波斯尼亚和黑塞哥维那的总预算中留出足够余地，以解决那些对国家安全和加入欧盟愿望至关重要的机构的资金需要。

38. 改革和重组运输部门的工作产生了具体结果，议会于 6 月通过了波斯尼亚和黑塞哥维那铁道法。这一法律是按照欧洲联盟委员会有关指令和国际最佳做法改革运输部门这项更大范围工作的一个关键环节。

39. 在报告所述期间，还通过了有利于工商企业注册的立法。该立法加上有关的全国性框架法律，将提供一个新的有利于工商的体系，促进波斯尼亚和黑塞哥维那的工商企业注册。

40. 农业和公共企业私有化方面进展缓慢。波斯尼亚和黑塞哥维那仍然缺乏协调连贯的农业政策。为解决这一问题，高级代表办事处建议设立一个工作组，负责实施欧盟的有关建议。波斯尼亚和黑塞哥维那当局在报告所述期间没有对高级代表的建议采取行动。虽然在上半年成功地进行了一些私有化，但总体上私有化工作远远没有取得醒目成就。由于私有化行政责任上断层，特别是在联邦内的这种断层，使这一问题更加严重。

八. 加强中央政府

41. 2004年9月泰尔齐奇总理提交给和平执行委员会的《人事和房地联合行动计划》继续发挥作用，高级代表办事处在这方面参与很多。该计划的目的是确保波斯尼亚和黑塞哥维那政府各部委和机构得到足够的人员和房地，使之能够实施通过的改革方案，并培养加入欧盟所需的能力。该计划由下述两个主要方面组成：

42. 2004年10月成立的*房地管理委员会*找到了一些适合国家机构的房产。委员会同其他各层政府就这些建筑物的使用进行了谈判。委员会还寻求将办公室分配给最紧迫需要办公场所和工作人员的部委。

43. *公共财产委员会*负责制订有关准则，以根据各级政府的责任向其分配（或重新分配）公共财产。该委员会在报告所述期间没有开始工作。塞族共和国政府在6月才通过了一项决定，任命三名参加该委员会的代表。为了确保在国家财产法起草之前不出售任何公共资产，并由此确保委员会能够开展工作，高级代表于3月19日发布了一项禁止出售公共财产的临时禁令。

九. 公共行政和公务员系统改革

44. 公共行政改革仍在继续。在报告所述期间，完成了所有剩余的由欧洲联盟委员会出资的波斯尼亚和黑塞哥维那公共部门“职能审查”，并向公众公布了审查结果。全国公共行政改革协调员在欧洲联盟委员会、国际捐助者和高级代表办事处的支持下，负责监督后续行动。公共行政改革还被纳入了波斯尼亚和黑塞哥维那的欧洲伙伴方案。

45. 波斯尼亚和黑塞哥维那公务员署同高级代表办事处密切合作，起草并宣传《公务员法》的若干修正案，总的目标是提高公务员素质，加速征聘进程。这些修正案中还包括针对在实施该法律过程中发现的不足之处所提出的修正条款。6月份通过了这些修正案文。高级代表办事处将监督这些修正案的实施。

46. 联邦公务员署于2004年在高级代表办事处的支持下成立；该署自2005年1月以来全员展开工作。在报告所述期间，该署审核了77个联邦机构的1 214个公务员职位。高级代表办事处跟踪了该机构的工作，以排除聘用过程中公开的党派举荐，同时就人力资源立法和政策提供咨询。

十. 国防改革

47. 2005年，在Raffi Gregorian主席和尼古拉·拉多万诺主席（国防部长）的指导下，国防改革取得了令人瞩目的进展。国防改革委员会的任期延至2005年，其任务是解决北约组织和法庭发现的系统上的薄弱环节。该委员会建议的、两个实体的议会于2005年中期核准的改革提案纠正了这些系统上的薄弱环节，申明波斯尼亚和黑塞哥维那承诺并且时刻准备采取北约组织的和平伙伴关系。2005年

改革最终将使波斯尼亚和黑塞哥维那达到为北约组织正式成员规定的军事/技术标准——这是波斯尼亚和黑塞哥维那明确宣布的外交政策目标。

48. 自从 2003 年就建立了文职人员对武装部队的控制，由波斯尼亚和黑塞哥维那议会提供强有力的、果断的民主的议会监督。国防改革委员会在报告所述期间商定的（但是后来在两个实体的议会通过的）立法将意味着 2006 年 1 月 1 日这两个实体将其余的国防责任和机构移交给国家。充分实施这些改革将意味着一个单一的、国家一级的国防部，武装力量、联合参谋部加上支助和作战指挥属于同一项预算。因此，波斯尼亚和黑塞哥维那总统将对一个统一的、缩编的和完全职业化的波斯尼亚和黑塞哥维那军队行使最高指挥权。

49. 完成分阶段实施改革可能需要两年的时间。波斯尼亚和黑塞哥维那国防部长的职责是领导一支专家队伍，协调这项对后勤工作来说具有挑战意义的过渡任务。预计北约组织将继续提供向前推进所需要的援助和咨询意见。就高级代表办事处而言，该处致力于维持协调政治和机构建设方面的能力。预计欧洲安全与合作组织、欧洲联盟部队和联合国开发计划署也将在这项非常成功的联合行动中发挥他们各自应起的作用，但是要充分实现这项联合行动的目标，仍然需要应付各种复杂的挑战。

50. 另一方面，2005 年国防改革轨迹表明这个国家日益增强的决心以及无需国际监督在该领域独立运作的能力。正在建立的新结构将有助于波斯尼亚和黑塞哥维那从代顿时代进入布鲁塞尔时代，为适时结束代顿——巴黎和平协定铺平道路。

十一. 情报改革

51 尽管与国防改革相比，情报改革不要求那么多的国际关注，也不需要那么多的援助，但是高级代表办事处认为该部门的改革是波斯尼亚和黑塞哥维那建立法治进程的一个组成部分。否则，整个安全部门的改革就不完整。

52. 情报和安全局自从 2004 年 6 月 1 日成立以来，以对国家安全的各种威胁为重点。该局不具备警察的权利，但是根据法律，有义务收集、分析和传播关于各类有组织犯罪活动的情报。因此，在国家执法机构打击恐怖主义、腐败和有组织犯罪斗争中，该局起到重要的补充作用。

53. 由于执行情报委员会胜任的、实行问责制的国内管理以及英明的领导，情报改革在报告所述期间取得长足进展。高级代表办事处将继续监测未来的事态发展，特别是因为一个充分专业化、成熟的机构的形成是需要一段时间的。无论如何，这个敏感部门正在进行的改革和巩固工作是否具有不可逆转性，几年之后才能明显的体现出来。但是，令高级代表办事处始终感到鼓舞的是，波斯尼亚和黑塞哥维那当局在建立一个能够发挥作用的、负责任的情报机构方面采取了负责任的、有气魄的方式。

十二. 欧洲联盟军事委员会

54. 2004年12月2日，稳定部队将权力移交欧洲联盟部队。当初开始规划木槿花行动时就认识到，必须使波斯尼亚和黑塞哥维那共和国和政府为这一历史性变化做好准备，也认识到必须确保顺利过渡，而且从一开始就表明，欧洲联盟部队具有与撤出的由北欧牵头的部队一样强有力的授权。波什尼亚克族特别要求得到这方面的保障，务必使每个人相信，欧洲联盟部队明确的任务及其欧洲背景意味着这个国家朝着加入欧洲联盟的方向迈进了一步。

55. 在发起木槿花行动前，欧洲联盟特别代表的记者班子与欧盟规划小组以及北约组织/稳定部队共同设计并组织了公众宣传活动，因此到了实际进行交接的时候，木槿花行动已经为人们普遍理解。强调欧洲联盟对波斯尼亚和黑塞哥维那的日益加深的承诺看来颇受欢迎。

56. 欧洲联盟部队的第一次行动是交接刚刚半个月后进行的“稳定大门行动”，[1] 接下来是分为三个部分的“春季清洁行动”。欧盟部队的这些早期行动十分重要，其意义在于表明欧洲联盟部队是认真的、有能力的而且有决心改变现状。从稳定部队到欧盟部队的顺利过渡，发出了表明二者之间具有连续性的信息，而欧洲联盟部队为了支助文职部门实施，特别是支助实现欧洲联盟目标而开展的初始和持续进行的活动，则表明采用了一种崭新的方法。

57. 目前欧洲联盟部队由来自22个欧盟成员国和11个第三国的大约6 200名官兵组成。[2] 在波斯尼亚和黑塞哥维那各地均部署了欧盟部队，在萨拉热窝部署了三个区域多国特遣部队和总部。该部队根据其任务授权继续在波斯尼亚和黑塞哥维那开展行动，确保履行其根据《和平框架总协定》附件1a和2承担的责任，为维持一个安全、有保障的环境作出贡献。多国特遣队开展了各种各样的行动，包括以显示其存在为目的的巡逻、当地观察组活动、收缴武器、各项确保遵守《框架协定》以及预防反对代顿的活动的具体行动，以及为了辅助所有其他活动的宣传活动。

58. 欧盟部队还积极主动开展了一系列协调一致的行动，以支助该任务执行计划以及国内当局和执法机构。欧盟部队的若干行动都针对有组织犯罪，使有组织犯罪活动受到起诉。后来，波斯尼亚和黑塞哥维那警方带头提出并规划这类行动。

---

[1] 该行动视察了波斯尼亚和黑塞哥维那的地下军事设施，包括HanPijesak附近的一个掩体，怀疑姆拉迪奇2004年夏天曾在那个掩体藏身。

[2] 欧洲联盟部队派遣国：奥地利、比利时、捷克共和国、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、荷兰、波兰、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。非欧盟派遣国：阿尔巴尼亚、阿根廷、保加利亚、加拿大、智利、摩洛哥、挪威、新西兰、罗马尼亚、瑞士和土耳其。塞浦路斯和马耳他也为该行动的费用提供捐款。

59. 欧盟部队旗开得胜，迅速建立起支助欧洲联盟和高级代表办事处实现政治目标所需要的声望。欧盟部长理事会定于 11 月开会，讨论第二次欧盟部队任务审查，并商定 2006 年的任务和部队结构。

十三. 莫斯塔尔

60. 统一莫斯塔尔城市的方案取得长足进展，尽管该项目很复杂，而且双方强硬派不断设置障碍。新当选的市长加紧努力，根据联邦公务员法所载欧盟标准任命公务员。其目的是在没有政治干预的情况下任命公职人员，建立一个真正的多族裔的市政府的核心班子。这在波斯尼亚和黑塞哥维那将是首创。若干市政机构在结构上已经统一起来了，如果有长期拖延的情况，多是因为法律或者技术问题，而不是政治分歧。在面临巨大财政压力的情况下，最终于六月份通过了市政预算，开始了一项重大努力，收回前市政厅未能收上来的达数百万欧元的财政收入。

61. 经济及基础设施发展方面也取得了重大进展，旅游业迅速崛起。机场向定期航班和包机开放，旅店重新发展已经在进行中。围绕对全国具有重要意义的莫斯塔尔铝业公司的归属问题的长期争议达成了联邦一级的协议，为该公司的重大扩展开辟了道路。在此期间，停滞已久的将几个联邦政府部级单位从萨拉热窝迁至莫斯塔尔的计划开始向前移动。待这些机构最终迁移完毕，将进一步刺激这个城市以及经济的发展。公共和商业楼舍、为返回家园的流离失所者建造的住房以及交通基础设施改善方面的主要工程也取得进展。

62. 还有几项重大任务尚待进行，特别是关于该城市文化机构统一这个政治敏感问题。不过，2005 年年底以前应当基本完成执行该项目的主要阶段。因此，莫斯塔尔执行股定于 11 月 30 日关闭。但是，高级代表办事处区域办事处应当能够提供市长和市委员会为了完成统一方案尚未完成的部分可能需要的任何积极支助。

十四. 布尔奇科

63. 3 月，波斯尼亚和黑塞哥维那的布尔奇科特区庆祝该区建立五周年。值得庆祝的是，建立了首次通过民选选出的议会和政府，被当之无愧地誉为波斯尼亚和黑塞哥维那最有效、多民族和有利于开展商业活动的行政当局之一，高级代表办事处开始更多地考虑结束工作和关闭问题。

64. 只有少数几个仲裁法庭 1999 年终审裁决的事项还没有了结。其中最重要的是消除特区的原来的实体间边界线遗留下来的法律痕迹。实际上，这意味着协调从这两个实体和三个前行政当局接过来的法律和规章。一旦完成这项任务以及几项其他任务，国际监督员就能够向法庭报告说终审仲裁裁决已经完成，向和平执行委员会建议关闭布尔奇科终审裁决办公室。

65. 但是，在这样作之前，监督员和区政府力求明确该特区相对国家而言的特权，与部长会议建立关系，确保根据终审裁决布尔奇科特区在监督机制终止后享有永久自治地位。

66. 与此同时，继续努力，使国家与布尔奇科特区的关系建立在更坚实的基础上。这包括在波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议设立一个布尔奇科特区办公室，保证特区当局进入波斯尼亚和黑塞哥维那议会和宪法法院的机会。实现后两个目标需要更多的时间。高级代表办事处希望部长会议与布尔奇科特区之间达成政治协议，这样可能会使在法庭启动法律程序基本没有意义，同时为该特区提供了保证，保证它的意见会得到考虑，它的合法权益会得到国家一级执行机构的保护。

十五. 波斯尼亚和黑塞哥维那与所在区域

67. 虽然总的来说，波斯尼亚和黑塞哥维那继续与邻国保持友好关系，但有些关键的和平执行问题仍未解决。代顿十年后，仍未签订条约来界定该国与克罗地亚以及塞尔维亚和黑山的边界。此外，波斯尼亚和黑塞哥维那使用克罗地亚普洛切港的问题仍未解决。高级代表请和平执行委员会指导委员会允许从他的任务执行计划中删除这些事项，而建议会员国在它们与克罗地亚以及塞尔维亚和黑山的双边关系中加以落实。造成这些僵局的主要原因并不在波黑一方，似乎需要国际社会施加压力才能消除。要将逃亡在邻国或遥远国家的受前南问题国际法庭缉捕的波斯尼亚和黑塞哥维那逃犯绳之以法，也需要国际社会施加压力。由于他们继续逍遥法外，波斯尼亚和黑塞哥维那的政治关系和人际关系的正常化仍然受到阻碍。

68. 最后，在今后几个月和几年内，更大区域的事态发展无疑会对波斯尼亚和黑塞哥维那产生影响。科索沃的最终地位问题已经在该国产生了影响，这表现在塞尔维亚和黑山外交部长武克·德拉斯科维奇在 6 月说，科索沃的独立必然会引发塞族共和国在波斯尼亚和黑塞哥维那的地位问题。哈维尔·索拉纳和美国副国务卿尼古拉斯·伯恩斯与高级代表一起谴责了这一试图质疑波斯尼亚和黑塞哥维那领土完整、特别是由《代顿协定》签署国的一位政治家对此提出置疑的行为。然而，由于科索沃问题和塞尔维亚和黑山今后国家联盟的问题在区域政治中占支配地位，会有人在贝尔格莱德、巴尼亚卢卡和其他地方再次提出，这些问题与波斯尼亚和黑塞哥维那的未来有所谓的关联。应坚决予以驳斥。

十六. 欧洲联盟警察特派团

69. 在报告所述期间，特派团已开始为现有任务的到期和组建一个后续特派团做准备。目前已经制定了一个质量控制和评价程序，以审查特派团在四个战略优先事项上的进展：

- 体制和能力建设
- 打击有组织犯罪和腐败
- 地方警察的财政可行性和可持续性
- 警察享有独立性和建立问责制。

70. 欧警特派团继续协助建立一个从政治层面到地方警察部门的由上至下的国内决策体制。重新设立的警察事务部长合作理事会和警察指导委员会是关键机构。特派团就设立全国项目执行委员会提供了进一步的咨询意见。

71. 安全部在 2005 年头六个月有所发展，征聘了新人员并设立了行动区。这一期间，部长接任警察事务部长合作理事会主席，以改善各警察机构间的合作。安全部还主持了一个工作组，以便确定国家安全政策，进而起草立法、战略和计划。

72. 在报告所述期间， 国家调查和保护局终于在萨拉热窝找到临时场地。仍然计划寻找永久设施。截止 7 月 1 日， 国家调查和保护局有 613 名工作人员（而预定编制为 1 000 人）。波斯尼亚和黑塞哥维那在六月份应邀加入埃格蒙特国家集团，这是一个打击洗钱的执法机构建立联系的全球网络。欧警特派团已于 3 月 30 日将‘举报犯罪热线’行动移交给国家调查和保护局。同建设刑侦能力的其他努力一样，这是欧警特派团采用方案做法的一个例子。

73. 国家边防局在 2005 年 6 月庆祝其成立 50 周年。通过欧警特派团和国家边防局的共同努力，该局的管理文化和行动效力有所改善。在报告所述期间，仍然难于找到长期空缺的国家边防局局长的合适人选，而且执政党派之间对哪一选区的人应担任该职意见不一。此外，国家边防局预算拮据，工作人员短缺。但是，该局取得了一些成就。例如，国家边防局-欧盟部队 4 月联合采取行动，缴获了 123 公斤海洛因，这是在波黑缴获毒品最多的一次。

74. 波黑刑警组织已发展成一个装备齐全和正常运作的国家办事处，与在里昂的总秘书处以及该区域各地的伙伴保持良好联系。萨拉热窝与实体和国家级执法机构签订了技术协定。国际社会继续提供捐助。

十七.　警察的合格证明

75. 未在 2003 年前获得国际警察工作队合格证明的许多前警察要求欧警特派团在 2005 年上半年审查这些决定。由于没有依法上诉的补救办法——而且尚未制定有关在某些情况下可以审查证明合格的决定的政策——只能提出申诉并将其登记在案。

76. 在报告所述期间，有些前警察上诉法院，对未获得警察工作队的合格证明一事表示异议。欧警特派团对法庭的审理和判决进行了监测。如果法院作出了有利于申诉人的判决，欧警特派团就建议地方警察当局对裁决提出上诉。联邦最高法院后来作出一项裁决，宣布警察工作队不证明合格的决定不可违背，为类似的案例提供了先例。这一判决支持证明合格程序优先于国内法。

77. 由于高级代表办事处和欧警特派团的努力，波黑立法机构目前规定，必须开除所有未获得合格证明（或其临时批准被撤销）的警察，使地方当局和国际社会作出的决定有坚实的法律依据。

十八.　传媒发展

78. 公共广播系统的改革继续落后于可行性研究报告要求进行的其他改革。2 月 1 日，部长理事会通过并改进了公共广播系统法草案，其中规定设立一个共同系统，由三个多族裔部门组成，用所有三种语言广播。波黑众议院虽在 5 月 18 日通过了公共广播系统法，但民共体援引‘重大民族利益’，坚持要求单独设置一个克语频道，因此将该法提交宪法法院复审。宪法法院驳回了这一上诉，但在本报告所述期间结束后，该法仍滞留在上院。

十九.　任务执行计划

79. 自 2003 年的第一个任务执行计划以来，两大核心任务已告完成，还有四项未完成：加强法制、改革经济、体制建设和防务改革。今年所有方面都取得了重大进展，但和平执行委员会在 2004 年 6 月注意到，在完成任务方面有些松懈。主要原因是上文提到的塞族共和国对警察改组进行阻挠以及部长理事会的功能相对失调。

80. 为了处理速度放慢的问题，高级代表办事处制定了一项新的制度，来推动任务执行计划的进展。对于任务执行计划的每一个有待完成的项目，高级代表办事处委托制定了一项详尽的行动计划，列有谁负责就该项目采取行动——以及何时行动。通过这些行动计划，应能对项目进行得到更好协调的实时监测，并提醒高级代表及其副手注意可能出现的任何障碍。这应加强他们积极主动地参与克服这些障碍的能力。

81. 如上所述，高级代表还请和平执行委员会取消任务执行计划有关区域稳定与合作的四个子计划，将其转交和平执行委员会成员国，以采取双边行动。

82. 在编写本报告时，有 70 个任务执行计划的项目尚未完成。这些项目均在高级代表办事处的核心任务中：加强法制(19 个)；改革经济(18 个)；体制建设(31 个)；和防务改革(2 个)。任务执行计划的一些项目虽已逾期，但核定行动计划中的大多数预定完成日期仍在本日历年内。只有八项计划的预定完成日期从 2005 年延至 2006 年。

二十. 提交报告的时间

84. 我建议按安全理事会第 1031（1995）号决议的要求定期提交报告，以便转交给安全理事会。因此，我准备在 2006 年 1 月或 2 月提交下一次报告。该报告将涵盖 7 月 1 日至我的任期结束这一期间。若秘书长或安理会任何成员在任何其他时候需要资料，我将乐意以书面方式提供最新资料。